



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 20 października 2025 r.

Poz. 3777

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.171.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 17 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), **stwierdzam nieważność załącznika do zarządzenia Nr 258.2025 Prezydenta Miasta Elku z dnia 12 września 2025 r. w sprawie wysokości opłat za usługi cmentarne w części dotyczącej pkt V-VI Tabeli.**

Uzasadnienie

W dniu 12 września 2025 r. Prezydenta Miasta Elku wydał zarządzenie nr 258.2025 w sprawie wysokości opłat za usługi cmentarne.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 6 października 2025 r.

Jako podstawę prawną badanego zarządzenia wskazano art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz § 1 pkt 2 uchwały nr XXXIX/258/97 Rady Miasta Elku z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie powierzenia uprawnień wynikających z ustawy o z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w podstawie prawnej ww. zarządzenia wskazano art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Tymczasem w szeregu rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwraca się uwagę, że art. 7 ustawy o cmentarzach stanowi regulację szczególną wobec art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej i tym samym wyłącza dopuszczalność wydania w tym zakresie unormowania w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (tak np. NSA w wyroku z 4 grudnia 2018 r. sygn. akt II OSK 3139/17; NSA w wyroku z 7 września 2017 r. sygn. akt II OSK 27/16; NSA w wyroku z 28 kwietnia 2015 r. sygn. akt II GSK 538/14).

Ponadto zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Powołany przepis reguluje kwestię uiszczenia opłaty jako warunek uniemożliwiający ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. W ust. 3 art. 7 ww. ustawy zastrzeżono, że przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Zatem przepis art. 7 ww. ustawy zasadniczo zawiera upoważnienie do ustalenia opłaty za pochowanie zwłok. Tym samym określa zakres opłat objętych uchwałą w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych.

W wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 929/15 NSA przyjął, że: „W ustawie o cmentarzach ustawodawca dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych wyłącznie w postaci opłat za pochowanie zwłok oraz odpowiadającej tym opłatom, opłaty za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat. Sam charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok (art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach). Opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde

kolejne przedłużenie opłaty na 20 lat, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnienie miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych”. Organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza, czy też za każde dochowanie do grobu już opłaconego na wskazany okres 20 lat.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru przedmiotem zarządzenia w sprawie wysokości opłat za usługi cmentarne nie mogą być opłaty określone w pkt V tabeli tj. opłaty zabezpieczające pochówek, za każde dochowanie do grobów wymienionych w podpunkcie 1-4 - uzupełniających do pełnych 20 lat oraz w pkt VI tabeli, obejmującego opłaty pozostałe, czyli:

- opłaty za wydanie zezwolenia na postawienie nagrobka lub wymianę istniejącego na nowy,
- opłatę za wynajęcie kaplicy na terenie Cmentarza Komunalnego nr 1 za pierwszą godzinę,
- opłatę za wynajęcie kaplicy na terenie Cmentarza Komunalnego nr 1 za każdą następną godzinę,
- opłatę za przechowywanie ciała w chłodni na zapleczu kaplicy na terenie Cmentarza Komunalnego nr 1 za godzinę,
- czynności kancelaryjne i terenowe: dokumentacja ksiąg cmentarnych elektronicznie (pobierana przy pochówku).

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 14 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1704/22 NSA wskazuje, iż z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach nie można wyinterpretować normy prawnej dającej podstawę do nakładania na osoby korzystające z cmentarza opłat będących świadczeniami publicznoprawnymi w drodze aktu prawa miejscowego ponad te opłaty, które możliwe są do ustalenia na podstawie ustawy o cmentarzach (por. Wyrok NSA z dnia 20 września 2024 r. sygn. III OSKA 242/23, wyrok WSA w Olsztynie z 22.07.2025 r., II SA/OI 278/25, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2024 r. sygn. akt II SA/OI 621/24.).

Reasumując, organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza.

Przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy, stanowiącego akt prawa miejscowego, nie mogą być opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza, opłata za korzystanie z kaplicy na terenie cmentarza, przechowywanie ciała w chłodni, opłata za zezwolenie na postawienie nagrobka lub wymianę na nowy, jak również dodatkowa opłata za pochówek w miejscu dotychczas opłaconym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski